



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Stadt Beckum
Frau Barbara Urch-Sengen
Fachbereich Innere Verwaltung

Per E-Mail an:
urch-sengen@beckum.de

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: Claus.Hamacher@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 41.4.1.1-002/005 ha/be
Ansprechpartner: Beigeordneter Hamacher
Durchwahl 0211 • 4587-220

22.07.2016

Rückdeckungsversicherung für Beamte der Stadt Beckum Ihre E-Mail vom 19.07.2016

Sehr geehrte Frau Urch-Sengen,

wir danken Ihnen für Ihre Mail vom 19.07.2016, mit der Sie uns eine Beratungsvorlage für den Rat der Stadt Beckum hinsichtlich eines Konzepts zur Sicherstellung der Finanzierung der Pensionslasten sowie eine Anfrage Ihres Hauses an den Landrat des Kreises Warendorf als untere staatliche Verwaltungsbehörde mit Fragen zu haushaltsrechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit Rückdeckungsversicherungen zur Kenntnis gegeben haben.

Da Sie uns eine gewisse Eilbedürftigkeit der Angelegenheit signalisiert haben, möchten wir Ihnen auf diesem Wege eine vorläufige Einschätzung mitteilen, wobei wir zugleich darauf hinweisen möchten, dass die angesprochenen haushaltsrechtlichen Fragen sehr kontrovers diskutiert werden, sodass der von Ihnen eingeschlagene Weg einer frühzeitigen Abklärung der Haltung der für Sie zuständigen Kommunalaufsicht aus unserer Sicht auf jeden Fall richtig und zu unterstützen ist.

Der Einfachheit halber legen wir die Fragen zugrunde, die auch Gegenstand des Schreibens an den Kreis Warendorf vom 19. Juli 2016 sind.

1. Stellen die Zahlungen an einen Kapitalfonds bzw. an eine Rückdeckungsversicherung investive Auszahlung dar?

Die Frage, ob Zahlungen an einen Kapitalfonds bzw. an eine Rückdeckungsversicherung, die der Sicherung später von der Gemeinde zu bedienender Pensionsverpflichtungen dienen, investive Auszahlungen darstellen, lässt sich auf Basis der Handreichung des MIK NRW „Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen“ (6. Auflage) nicht eindeutig beantworten. Für jede der diskutierten Sichtweisen – investive Auszahlung bzw. Auszahlung aus laufender Verwaltungstätigkeit – lassen sich darin zahlreiche Anhaltspunkte finden. Die Ausführungen von Hrn. Wulf im Schreiben der Stadt Beckum an den Kreis Warendorf vom 19.07.2016 geben bereits einschlägige Passagen der Handreichung wieder, die für eine Behandlung als investive Größen sprechen.

Auch der auf S. 1709 der Handreichung (Gesamtversion) näher ausgeführte Begriff „Investitionstätigkeit“ könnte im vorliegenden Zusammenhang durchaus in Ansatz gebracht werden.

Gegen eine Behandlung als investive Auszahlungen spricht jedoch die in der Handreichung ebenfalls dargelegte Sichtweise des MIK NRW zu der Möglichkeit einer Kreditfinanzierung entsprechender Beträge (s. sogleich unter 2.). Die Möglichkeit wird i. E. mit dem Argument verworfen, dass „die angesammelten Finanzmittel nicht für investive Zwecke verwendet werden sollen (interne Zweckbindung)“ (Handreichung, Gesamtversion, S. 2617). Denkt man diese Lesart konsequent zu Ende, die ein „Durchschlagen“ des mittelbaren Verwendungszwecks auf die zunächst zu leistenden Kapitalzuführungen vorsieht, kommt – geht man von einem in sich konsistenten Regelungssystem aus – eine Qualifizierung der Kapitalzuführung an die Rückdeckungsversicherung als investive Auszahlung nicht in Betracht.

2. Ist die Finanzierung der Zuführungen zu einem Kapitalfonds bzw. der Versicherungsbeiträge über Kredite (§§ 86, 89 GO NRW) möglich?

Hinsichtlich der Finanzierung einer Rückdeckungsversicherung aus Investitionskrediten (§ 86 GO) teilen wie die im Schreiben an den Kreis Warendorf von Herrn Kämmerer Wulf dargestellte Auffassung, dass diese nicht möglich ist.

Wenn man die Historie des gemeindlichen Haushaltsrecht betrachtet und die Norm nach ihrem Sinn und Zweck auslegt, dann ist es relativ eindeutig, dass sich der (aus der vordoppischen Zeit übernommene) Investitionsbegriff des § 86 GO vorrangig auf die Anschaffung und Herstellung von Vermögensgegenständen zur Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben bezieht, nicht aber auf Finanzanlagen. Vor diesem Hintergrund würden wir eher ein restriktives Verständnis der Norm zugrunde legen mit der (vereinfachten) Kernaussage, dass Kredite nach § 86 GO nicht dazu dienen, reine Finanzanlagen anzuschaffen.

Die Handreichung des MIK ist da im Ergebnis etwas großzügiger, kommt aber bei der hier konkret zu beurteilenden Fallkonstellation – wenn auch mit einer etwas anderen Begründung – zu dem gleichen Ergebnis.

Wörtlich heißt es in der Handreichung (S. 803):

*„Die haushaltsrechtliche Zuordnung der Auszahlungen zum Erwerb einer Kapitalanlage zur Investitionstätigkeit der Gemeinde lässt den Schluss zu, dass der Erwerb einer Kapitalanlage von der Gemeinde auch durch Kredite finanziert werden kann. Die Gemeinde darf Kredite nur für Investitionen aufnehmen. Die Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme für eine Kapitalanlage sind dann grundsätzlich als erfüllt anzusehen, **wenn durch die Kapitalanlage angesammelte Finanzmittel künftig für gemeindliche Investitionsmaßnahmen eingesetzt werden**. Einer solchen Kreditaufnahme dürften jedoch auch die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nicht entgegenstehen. Sie ist nach dieser Vorschrift zulässig, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder unzweckmäßig wäre (vergleiche § 70 Abs. 3 GO NRW).*

Es wäre daher auch zu prüfen, ob beim Erwerb einer Kapitalanlage mit durch einen Kredit der Gemeinde zugegangenen Geldmitteln (Fremdkapital) es zu einer dauerhaften Vermögensmehrung bei der Gemeinde kommt. Bei einer Kreditaufnahme für eine Kapitalanlage könnte gegebenenfalls auch das Spekulationsverbot in § 90 GO berührt sein, wenn unterstellt werden kann, dass die Kapitalanlage vorrangig der Erzielung eines Gewinns aus der Differenz zwischen den Kreditkosten und dem Zinsertrag dient, und dabei auf die weitere „ungewisse“ Zinsentwicklung gesetzt wird. Andererseits dient aber eine solche Differenz erst einmal dazu, eine Wirtschaftlichkeit der gemeindlichen Kapitalanlage anzunehmen.

Bei der Finanzierung einer Kapitalanlage durch Fremdkapital ist auch der zukünftige Verwendungszweck in die Bewertung einzubeziehen. Die fremdfinanzierte Kapitalanlage der

Gemeinde darf nicht dazu dienen, in künftigen Haushaltsjahren zahlungswirksame Aufwendungen zu ermöglichen. Mit einem solchen Zweck verliert der Erwerb einer Kapitalanlage den Charakter einer gemeindlichen Investition und damit die Grundlage für eine zulässige Kreditaufnahme durch die Gemeinde. In diesem Sinne wäre bei einer Fremdkapitalfinanzierung der Kapitalanlage auch der Grundsatz der integrativen Gerechtigkeit tangiert (vergleiche § 1 Abs. 1 GO NRW).“

Mit dieser nicht unbedingt naheliegenden bzw. zwingenden Unterscheidung nach dem Zweck einer Kapitalanlage kommt das MIK in seiner Handreichung letztlich zum gleichen Ergebnis: Investitionskredite dürfen für die laufenden Beiträge zu einer Rückdeckungsversicherung nicht eingesetzt werden.

Die andere Frage ist, ob u.U. Liquiditätskredite nach § 89 GO eingesetzt werden dürfen, um die Liquidität für die Beitragszahlungen zu schaffen. Wie Sie wissen, hatte uns vor einigen Jahren unsere Mitgliedsstadt Rheine zu eben dieser Frage um Erteilung einer Rechtsauskunft gebeten. Gegenüber der Stadt Rheine hatten wir dazu u.a. Folgendes ausgeführt:

„Die Versorgung der pensionierten Kommunalbeamten ist unstreitig eine kommunale Pflichtaufgabe.

Durch die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement wurde – anders als in der Vergangenheit – transparent gemacht, dass die Ursache für die späteren Pensionsansprüche bereits zu den aktiven Dienstzeiten der Beamtinnen und Beamten gesetzt wird und dass (im Sinne der Generationengerechtigkeit) hierfür in geeigneter Weise Vorsorge zu treffen ist. Das Haushaltsrecht sieht vor, dass laufend (ergebniswirksame) Rückstellungen zu bilden sind, die Rechenschaft ablegen über den Umfang der gegenüber der Stadt entstehenden Anwartschaften auf Auszahlungen von Pensionen.

Zugleich verpflichtet § 89 GO die Kommunen aber auch dazu, durch eine geeignete Liquiditätsplanung sicherzustellen, dass zum Zeitpunkt der Realisierung dieser Pensionsansprüche Zahlungsfähigkeit gegeben ist.

Wie dieses Ziel erreicht wird, ist letztlich nicht verbindlich vorgegeben, sondern eine Angelegenheit kommunaler Selbstverwaltung. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Haushaltsausgleich nicht in Frage steht. Der Abschluss einer Rückdeckungsversicherung ist aus unserer Sicht ein geeigneter Lösungsansatz, der insbesondere den Liquiditätsgedanken in besonderer Weise berücksichtigt. Zudem handelt es sich um eine sichere Anlageform, die insofern auch allen vom Ministerium für Inneres und Kommunales vorgegebenen Anforderungen an die Sicherheit kommunaler Geldanlagen genügt. Auch Fondslösungen, wie sie beispielsweise von den Versorgungskassen angeboten werden, haben bestimmte Vorteile, zu denen beispielsweise die Flexibilität bei den jährlichen Einzahlungen zählt. Positiv ist bei beiden Finanzierungsformen auch, dass in der Regel keine Abschluss- oder Vertriebsprovisionen anfallen. Da die Fondsanteile bzw. der Kapitalwert der Versicherung aktiviert werden, handelt es sich um einen Aktivtausch, der Gewinn- und Verlustrechnung nicht berührt.

Welche der denkbaren Handlungsalternativen sich im Vergleich zu anderen als die wirtschaftlichste erweist, kann von hier aus nicht abstrakt beantwortet werden, da dies einen Vergleich der konkreten Angebote mit Blick auf die individuellen Besonderheiten jeder einzelnen Kommune voraussetzen würde. Beide der genannten Varianten sind aber grundsätzlich zulässige Finanzierungsmodelle für Pensionsrückstellungen. Konkret auf

die Ratsvorlage der Stadt Rheine bezogen ergeben sich aus unserer Sicht jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass bei den Überlegungen zum Wirtschaftlichkeitsvergleich grobe gedankliche Fehler enthalten wären.

Weniger eindeutig zu beantworten ist hingegen die Frage, ob die nötigen Finanzmittel für den Einstieg in eines dieser Modelle auch über Liquiditätskredite beschafft werden dürfen. Dabei kann man sicherlich darüber streiten, ob in dem von Ihnen geschilderten Fall die laufenden Versicherungsbeiträge überhaupt aus Liquiditätskrediten finanziert werden. Die Stadt Rheine macht geltend, dass die Notwendigkeit zur Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung sich auf den gesamten Liquiditätsbedarf der Kommune bezieht, den sie zur Erfüllung ihrer gemeindlichen Aufgaben benötigt. Eine Zuordnung zu bestimmten Einzelmaßnahmen sei nicht möglich. Vielmehr müsse die Kommune Prioritäten bei den zu leistenden Auszahlungen setzen, wobei Pflichtaufgaben im Vordergrund stehen.

Der Hinweis auf das Gesamtdeckungsprinzip ist sicherlich richtig. Auf der anderen Seite kann nicht in Abrede gestellt werden, dass die Kommune ein zusätzlicher, nur über Kredite abzudeckender Liquiditätsbedarf trifft, wenn nach Abschluss einer Rückdeckungsversicherung die jährlichen Beiträge zu dieser Versicherung höher liegen als die bisherigen Auszahlungsbeträge für Pensionäre. Dies ist offenbar die Sichtweise der Kommunalaufsicht, wenn sie auf die Problematik der Finanzierung von Finanzanlagen mittels Liquiditätskrediten verweist.

Die Handreichungen des Innenministeriums zum NKF gehen von einer grundsätzlichen Unzulässigkeit einer solchen Finanzierung über Liquiditätskredite aus.

[...]

Damit steht zumindest für Fondslösungen fest, dass eine Kreditfinanzierung ausscheidet. Die Rückdeckungsversicherung unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von einer klassischen Finanzanlage. Eine Rückfrage beim Innenministerium hat jedoch ergeben, dass ungeachtet dieser Unterscheidung auch die Finanzierung der laufenden Versicherungsbeiträge über Kredite nicht für zulässig erachtet wird.

Dies sind letztlich Folgewirkungen des Umstands, dass – entgegen dem Votum der kommunalen Spitzenverbände – das NKF die Unterscheidung zwischen Investitionskrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung aufrechterhalten hat, obwohl dies aus vielen Gründen der Logik des doppelten Haushaltsrechts widerspricht.

Letztlich bleibt also haushaltsrechtlich gesehen ein Zielkonflikt, der ohne eine wertende Einschränkung eines oder beider Ziele im Wege der Gesetzesauslegung für die Kommune nicht auflösbar ist: Auf der einen Seite ist die Kommune verpflichtet, die Versorgung von Pensionären sicherzustellen, für diese Aufgabe eine vorsorgende Liquiditätsplanung zu entwickeln und letztlich auch die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu beachten. Auf der anderen Seite ist es ihr untersagt, für solche Zwecke Kredite aufzunehmen, sofern nicht die engen Voraussetzungen der §§ 86 und 89 Abs. 2 GO vorliegen. Derartige Zielkonflikte sind durchaus nicht ungewöhnlich. Der größte und zugleich dauerhafteste Zielkonflikt besteht angesichts der permanenten Unterfinanzierung der Kommunen darin, alle übertragenen Pflichtaufgaben zu

erledigen, die Bereiche echter Selbstverwaltung nicht zu vernachlässigen und dabei trotzdem den Haushalt strukturell auszugleichen.

Es stellt sich demnach die Frage, wie dieser Zielkonflikt bezogen auf die Aufgabenstellung der Pensionsfinanzierung im Wege der praktischen Konkordanz aufgelöst werden kann. Unseres Erachtens spricht einiges dafür, die Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Finanzierung von Beiträgen für eine Versicherungslösung nicht grundsätzlich auszuschließen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es sich nicht um eine beliebige Finanzanlage handelt, die lediglich der Mehrung von Vermögenswerten dient. Vielmehr dient die Anlage einem festgelegten Zweck, der die dauerhafte Erfüllung einer kommunalen Pflichtaufgabe sicherstellen soll. Wenn die Sicherheit der Geldanlage gewährleistet und nachweislich damit auch eine besonders wirtschaftliche Form der Aufgabenerledigung angestrebt wird, dann sollte dies bei der Abwägung ein entscheidendes Gewicht haben. Dies gilt vor allem dann, wenn Handlungsalternativen nicht zu einer Vermeidung von Liquiditätskrediten, sondern aller Voraussicht nach nur zu einer Verschiebung auf der Zeitachse führen würden. Es ist wenig gewonnen, wenn zwar aktuell Kredite vermieden werden, dann aber zu einem späteren Zeitpunkt die Auszahlungen an die Pensionäre selbst nur mit erheblichen Liquiditätskrediten bezahlt werden können.

Wir möchten darauf hinweisen, dass ein solches Abwägungsergebnis in der Vergangenheit auch von anderen Kommunalaufsichtsbehörden mitgetragen worden ist. So kommt der Landrat des Kreises Mettmann in einer aufsichtlichen Verfügung an die Stadt Monheim am Rhein vom Oktober 2010 im Rahmen seiner von ihm in Anspruch genommenen "Kommunalaufsicht Bewertungs- und Duldungsspielräume" zu dem Ergebnis, dass die im Nothaushaltsrecht (!) agierende Stadt Monheim haushaltsrechtlich nicht gehindert sei, eine Rückdeckungsversicherung abzuschließen. So weit geht zwar der Kreis Olpe in einer Auskunft vom Januar 2012 nicht; immerhin hält er aber den Abschluss solcher Verträge für Kommunen für zulässig, die eine solche Maßnahme sinnvoll in ein Haushaltssicherungskonzept eingliedern können.

Zusammenfassend sind wir deshalb der Auffassung, dass bei einer sachgerechten Abwägung der insoweit nicht widerspruchsfreien Vorschriften des Haushaltsrechts das Vorhaben der Stadt Rheine zulässig sein sollte.“

Auch nach erneuter Prüfung hält die Geschäftsstelle an dieser Rechtsauffassung fest. Wir machen allerdings zur Vermeidung von Mißverständnissen darauf aufmerksam, dass es sich hierbei um ein im Wege der Auslegung gewonnenes Ergebnis handelt, dass u.E. gut vertretbar, aber keineswegs zwingend in dem Sinne ist, dass im Streitfall eine gerichtliche Unterstützung dieses Standpunktes garantiert wäre.

3. Ist die (bilanzielle) Umschichtung von Mitteln des kvw-Versorgungsfonds möglich oder sind im Falle des Verkaufs von Fondsanteilen zunächst Liquiditätskredite zu tilgen?

Folgt man der von uns zu Frage 2 vertretenen Auffassung, dann kann die Antwort auf die Frage 3 nur lauten, dass eine solche bilanzielle Umschichtung haushaltsrechtlich grundsätzlich zulässig ist und nicht zunächst Liquiditätskredite getilgt werden müssen.

4. Führen erwirtschaftete Zinserträge und Überschussbeteiligungen im Rahmen der o. g. Anlage-/Versicherungsmodelle zu jährlichen Finanzerträgen?

Diesen Punkt haben wir in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht mehr abschließend prüfen können. Die Ausführungen in dem Schreiben an den Kreis Warendorf sind aus unserer Sicht aber nachvollziehbar. Gegebenenfalls müssen wir diese Frage nach Urlaubsrückkehr des Unterzeichners Mitte August noch einmal vertiefen.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen ersten Hinweisen weitergeholfen zu haben und verbleiben

mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

(Claus Hamacher)